

## 新农村建设中的村镇规划与土地资源的有效利用分析

文/史继红

党的十六届五中全会提出“建设社会主义新农村”是我国现代化进程中的重大历史任务，要在“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求下稳步加以推进。“为科学合理配置行政、法律、经济和市场资源，加大力度综合推进建设事业‘十一五’新技术推广应用，建设部发出《建设事业‘十一五’重点推广技术领域》”，确定了新农村建设事业先进适用技术领域，其中村镇及基础设施规划建设技术作为重点被确定。为推动新农村建设事业的发展，合理有效地利用农村土地资源，在对我国农村中实际存在的问题进行分析的基础上，提出农村规划设计的可行性，优化农村土地资源的配置，实现“村容整洁”的新农村建设目标。

### 一、我国农村村庄土地资源配置中存在的问题

一般来说，农村土地资源可以分为两部分，一部分是农业耕种土地资源（或称为生产性土地资源），主要用于农业生产；一部分是农村居民家舍土地资源（或称为消费性土地资源），主要用于农民的生活和居住。在这两部分资源中，第一部分土地资源的数量多，作用大，是农业生产发展的主要资源。第二部分土地资源的数量一般相对较少，主要用于满足人们的生活与居住需求，但也是评价人们生活水平的一个不可或缺方面。在我国农村长期的生产、生活、居住实际中，对村庄家舍土地资源的配置多呈现出自然粗放的特征。所谓自然的特征，指的是农村家舍土地资源的配置，既不是计划配置，也不是市场配置，而是自然或自发配置，缺乏内在与外在的制约机制。农村家舍土地资源偏离计划性进行配置，有可能是因为政府行政职能缺失的原因，造成外在机制在家舍土地资源配置方面的制约性缺失。农村家舍土地资源偏离市场性配置，造成土地这种具有自然稀缺性的资源更加无效率的使用，这可能根源于我国土地制度下的产权的不完整与农村市场化意识淡薄和根深蒂固的传统观念。所谓粗放特征，指的是农村家舍土地资源的外延式配置，造成土地资源的边际效用过低，甚至存在挤占可持续性生产的土地资源，从而影响农业生产的发展。

由于农村家舍土地资源的自然粗放式配置，造成农村村庄“虚胀”，出现“空心村”的现象，从而一方面导致农业生产的可耕地资源的减少，影响农业生产；另一方面，村庄内的大量闲置的土地资源被浪费，不符合土地这种资源的配置的效率要求。另外，由于村庄家舍土地资源在使用中缺乏科学合理地规划，也不利于对农业各项事业的管理。

根据经济学理论，假定土地所有者（在我国是家庭承包责任制下的居民家庭）是消费者，从而其行为目的是效用最大化，则要使土地这种资源达到优化配置，必须将既定数量的土地资源在生产性用途和消费性用途（即保留自用）这两种用途上进行分配以获得最大的效用。于是，土地所有者的效用函数可以写为：

式中，分别为土地收入和自用土地数量。

要达到效用最大化，必须使生产性用途的土地的边际效用与自用的土地的边际效用相等。由于生产性用途的土地所带来的收入具有效用，所以生产性土地的边际效用是通过收入而得到的所谓“间接效用”。现假设既定土地资源为，自用即消费性用途的土地数量为，则生产性用途的土地的数量为 $-$ 。于是有 $(-)+$ ，也就是既定土地资源在自用与生产性用途中分配的约束性方程。设市场收益率为 $r$ ，则该方程也可改写为： $(-)$ ，即。要做到在既定约束条件下的效用最大化，必须使两种用途的土地资源的边际效用相等，由于生产性用途的土地资源的边际效用是由其所得到的收入带来的，则效用最大化的原则即为。满足以上两式，即可实现土地资源的效用最大化的配置。

由于农村中资源配置的预算软约束以及农民的非理性因素的影响，在对农村土地的资源配置中往往不能实现效用最大化。其原因可能是传统的农业生产的增收因素不强，从而自用土地资源的机会成本非常低，从而导致家舍自用性土地资源的使用盲目扩张，长期中影响农业生产。另外，由于缺乏科学合理的农村村庄的规划，在农村居民家庭自用土地资源方面缺乏约束性的机制。

### 二、村庄规划对农村土地资源有效利用的影响

为科学、合理、有效地对农村土地资源进行配置，制定村庄规划显得很有必要。科学、合理、有效的村庄规划可以增加农业生产性的土地资源，有利于促进土地规模经营，实现村容整洁的居住环境，提高人们的生活质量与生活水平，便于管理，节约成本。但在农村实践中，由于长期形成的人们根深蒂固的传统观念及农村内部所积累的财力不足的影响，加上政府财政性计划投资的不足与城乡二元结构的影响，制约了人们在村庄规划中的积极性，致使村庄建设长期处于自发的盲目扩张的状态，导致大量农村土地资源闲置与低效率使用，偏离效率标准。

根据农村土地资源的特征，要提高农村土地资源的使用效率，在土地资源既定的条件下，必

须提高生产性土地资源在总的土地资源中的比重,以实现土地资源使用的效率最大化的要求。而要实现这一最大化的土地资源配置效率的要求,就必须减少无效率的家舍土地资源的使用量,使其转向生产性用途。

在我国农村中,村庄的数量非常多,而在众多的情况各异又具有特殊性的村庄内进行村庄规划,受村庄自然粗放式配置土地资源的影响,外在的干预所起的作用非常小。在实际中,大多是村庄自发式的盲目的规划,缺乏整体的、科学的、合理的规划,村容村貌不佳,影响农村土地等各项资源的有效配置,制约了农村事业的发展。随着近几年国家财政对农村基础设施投资的扩大,农村基础设施得到了明显的改善,在基础设施的“先行资本”的带动下,也出现了村庄规划的合理性的趋势。由于农村基础设施的整体规划的科学性和合理性,在其带动下的村庄规划也相应地符合科学性与合理性的要求。体现出了计划性对自发性的强有力的引导作用。所以,应积极利用财政投资的引导作用,改善农村村庄规划的不合理性,引导农村逐步向合理化规划建设的轨道转变。由于农村自身资本积累相对缺乏的特征,先期引导作用的必要性相应较强,从而抑制和引导自发性的村庄规划,以实现节约和集约利用农村各项资源特别是土地资源的目的。在农村村庄规划的设计中,应充分考虑农村村庄土地资源的集约配置,可利用现在我国土地制度中国家和(或)集体所有的这一特征,积极探索村庄合并的有效途径,实现村庄资源的集约利用和农业生产性土地资源的适度整合,以扩大农业生产性土地的数量,从而实现农业生产结构调整与适度规模经营的发展。

### 三、村庄规划的对策分析

在新农村建设中,虽从目前来看,可以选择在自然村进行(林毅夫:新农村建设的对象应是自然村。),但从目前财力与长远发展来看,应着重考虑并探索财政对农村投资的重点与农村村庄的规划应由自然村向行政村转移,一来可以集中有限的物力、财力加快对农村基础设施的投资和建设,尽快改变农村基础设施落后的面貌,二来可以实现农村各项资源的有效整合,加快农村村庄向村镇化方向发展的步伐。为此,当前和今后的主要工作应放在试点型村庄建设规划上面,并在此基础上推广试验成功的模式,从而逐步地、全面地推进新农村建设事业的发展。新农村建设事业是一项影响大、涉及面广的系统工程,在推进过程中可能会遇到各种各样的问题,产生各种各样的新的矛盾,这就要求我们充分考虑农村的实际,制定出切实可行的村庄规划方案,从而有效地推动新农村建设事业的健康发展。当前和今后一段时期应采取的措施,主要有以下几个方面:

#### 1. 在村庄规划中体现政府的指导作用

农村村庄是政府行政权力的最底端,从行政权力的作用看,处于较弱的地位,应在农村积极探索政府行政权力的作用的新形式,在一些领域体现政府的指导与引导作用,在对农村的村庄规划中,发挥政府宏观调控作用。可以具体确定村庄发展的总体规划,在村庄仍有闲置资源的情况下,可确定村庄的原则性规模。可由县级政府制定指导性原则,充分考虑农村实际,制定切实可行的指导性总体规划要求,并加大宣传力度,确定中长期目标,力求在农村的各项事业发展中体现政府的长期意图,通过政府的计划性与市场性和村民自发性的统一,真正实现村庄规划向着有利于农村资源有效配置与新农村建设目标方向发展。

#### 2. 探索村庄内土地资源的合理、有效、集约化的配置方式。

根据农村土地资源的生产性与自用性用途的划分,探索村庄内土地资源的合理、有效、集约化的配置方式,可以减少对于生产性用途的土地资源的挤占,也可以优化村庄的整体面貌,使村庄向村镇化方向发展。首先,应对村内土地资源的数量有一个具体的计算;其次,对村庄内的闲置土地资源进行整体规划,随着村庄内基础设施(如水、电、路、网等)的建设的推进,增强村庄内资源利用的便利程度;第三,探索村庄内土地资源的产权流转形式,加快集约化利用;第四,由于我国自然村数量非常多,因此,可考虑长期发展情况下的“以小村补大村”或“以自然村补行政村”的模式;第五,通过村庄土地资源的集约化利用,也可集中有限的财政资金,实现农村基础设施建设的数量的增加和质量的提高,最终实现村庄土地资源的集约利用,并可增加农业生产性土地资源,并进而发展农业适度规模经营,优化农业产业结构,转变农业经济增长方式。

#### 3. 增加财政支农资金,加快农村基础设施建设。

通过增加财政投入,加快基础设施建设的发展,可以起到财政资金“四两拨千斤”的先行资本的杠杆作用。随着农业生产的发展与农民收入水平的提高,人们在生产投资和生活消费中受基础设施投资不足的制约性越来越强,而由于基础设施的公共物品的性质,因此,政府投资建设就显得非常必要。鉴于政府财力所限,可考虑在一些位置优越、生产生活方便、人口相对比较集中、居民意识较为前瞻的行政村或大村集中投入,结合其他措施与宣传教育,形成一个动态的村庄集约化发展的模式。随着农村基础设施的逐步完善,人们对村庄规划的认同感会逐步增强,从而可以自觉地化解在村庄规划中产生的问题与矛盾。

4. 强化对农村耕地资源的保护,确定在家庭承包责任制下的土地承包数量,并固定用于农业生产,以抑制村庄的过度扩张对耕地等的生产性资源的挤占。由于农村土地资源使用的软约束,导致土地资源非生产性用途的扩张,挤占大量的生产性土地资源,应加大力度对耕地资源的保护,进而稳定农业生产,为国民经济的持续健康发展打下良好的基础。

通过以上这些措施的实施，可初步形成一个农村土地资源的综合、有效、合理、集约的利用模式，并能够进一步推动新农村建设工作各项目标的实现（作者单位：商丘师范学院）

#### 相关链接

产权改革是国有企业公司制改革的核心  
对建立我国失业监测预警制度的思考  
毛泽东的和谐社会思想探究  
企业社会责任立法与和谐社会的构建  
和谐工作氛围是企业构建和谐社会的基础  
关于我国城镇化健康有序发展的几点思考  
“行政区经济”下地方政府税收竞争的规范  
浅析“城中村”问题对城市经济化建设的影响  
新农村建设中的村镇规划与土地资源的有效利用分析

本网站为集团经济研究杂志社唯一网站，所刊登的集团经济研究各种新闻、信息和各种专题专栏资料，均为集团经济研究版权所有。

地址：北京市朝阳区关东店甲1号106室 邮编：100020 电话/传真：（010）65015547/ 65015546

制作单位：集团经济研究网络中心